Lausunto
Talousvaliokunta / Eduskunta
VNS 1/2025 vp

Uuden talousajattelun keskuksen asiantuntijalausunto Valtioneuvoston selonteko teollisuuspolitiikasta

Olennainen sisältö

- EU:n, Yhdysvaltojen ja OECD-maiden teollisuus- ja elinkeinopolitiikassa on tapahtunut 2010-luvun lopulla ja 2020-luvun alussa teollisuus- ja elinkeinopolitiikan paradigman murros. Teollisuuspolitiikka viittaa erityisesti siihen, että julkisia resursseja ohjataan strategisiksi määritellyille toimialoille, teknologioihin ja arvoketjuihin, kuten ilmastoneutraaliin teollisuuteen, sähköautoihin ja mikrosiruihin.
- Taloustieteilijä Dani Rodrik on nostanut päätöksenteon ja julkishallinnon instituutiot keskeiseksi kysymykseksi, jotta teollisuuspolitiikan resurssit saataisiin ohjattua tuottaviin kohteisiin. Julkiset resurssit eivät saa kohdistua poliittisesti verkottuneimpiin yrityksiin, vaan lupaavimpiin hankkeisiin. Lisäksi teollisuuspoliittisessa päätöksenteossa on pystyttävä oppimaan nopeasti mahdollisista virheistä.
- Harvard Growth Labin *Atlas of Economic Complexity* -sivuston mukaan Suomen sijoitus globaalissa vertailussa tavaraviennin kompleksisuudesta eli viennin osaamisintensiivisyydessä on heikentynyt 2000-luvun huippuvuosien jälkeen. Selonteon painostus korkean arvonlisän ja jalostusarvon viennin tukemisesta on perusteltu. Toisin sanoen teollisuuspolitiikan pitäisi kohdistua erityisesti kompleksisen viennin edistämiseen.
- Kansalliset valtiontuet fragmentoivat EU:n sisämarkkinoita, mutta niiden väheneminen ei ole realistinen skenaario seuraavien vuosien aikana. EU:n valtiontukipolitiikassa Suomen prioriteetti tulisi olla se, että päästäisiin mahdollisimman nopeasti eroon kriisiaikaista poikkeuksista, jotka ovat kohdistuneet esimerkiksi energian hinnan kompensoimiseen Saksassa. Valtiontukipolitiikassa tulee korostaa talouden uudistumista. EU-komission kilpailukykykompassin perusteella EU:N kilpailukykyrahastoa ei olla rahoittamassa yhteisvelalla, joten päävastuu EU:n teollisuuspoliittisten tavoitteiden saavuttamisesta tulee säilymään EU-jäsenmailla.
- Selonteossa esiin nousevat murrosteknologiat, puhtaan siirtymän investoinnit ja kaksoiskäyttöteknologiat ovat lähtökohtaisesti kannatettavia strategisia painopisteitä. Käytännössä keskeiseksi kysymykseksi nousee se, onnistutaanko näiden laajojen painopisteiden sisällä löytämään Suomen vahvuudet. Kun eri maat panostavat samankaltaisiin asioihin, teollisuuspolitiikan kannalta keskeiseksi kysymykseksi nousee myös muista erottuminen ja omien vahvuuksien löytäminen.

Teollisuuspolitiikka viittaa valtioiden strategisiin valintoihin

Teollisuuspoliittinen selonteko heijastaa omalta osaltaan maailmantalouden ja EU-politiikan paradigman murrosta, jossa julkisia tukia, investointeja, pääomasijoituksia, tutkimus- ja kehittämisrahoitusta ja julkisia hankintoja ohjataan strategisiksi määriteltyihin toimialoille, teknologioihin ja arvoketjuihin. Teollisuus- ja elinkeinopolitiikan perusidea on pyrkiä vaikuttamaan yrityssektorin rakenteelliseen kehitykseen.

Globaalista teollisuuspoliittisesta käänteestä on alettu saada selkoa myös empiirisen tutkimuksen kautta. Kansainvälisen valuuttarahaston tutkimuksen mukaan vuosina 2022 ja 2023 teollisuuspolitiikan kautta tuettavia tuote- ja palveluryhmiä olivat vähähiiliset teknologiat sekä siviili- ja sotilastarkoituksiin soveltuvat tavarat, palvelut ja teknologiat, kriittiset mineraalit, kehittyneet teknologiatuotteet, puolijohteet, lääketieteelliset tuotteet sekä digitaaliset ja IT-palvelut. Erityisesti vähähiilisten teknologioiden tuet ja sekä sotilas- että siviilikäyttöön soveltuvien tuotteiden ja teknologioiden tuet ovat olleet kasvussa 2020-luvun alkupuoliskolla[1].

Draghin EU:n kilpailukykyä käsittelevän raportin ja EU:n kilpailukykykompassin pohjalta EU:n teollisuuspolitiikan seuraavien vuosien painopisteiksi ovat muodostumassa teknologisen kehityksen edistäminen, puhtaan siirtymän ja teollisen kehityksen yhdistäminen sekä taloudellinen turvallisuus ja puolustusteollisuus. Suomessa valinnat ovat kohdistuneet viime vuosina esimerkiksi vihreäksi, puhtaaksi tai ilmastoneutraaliksi kutsuttuun teollisuuteen. Tästä käyvät esimerkkeinä Orpon hallituksen suuriin ilmastoneutraaleihin investointeihin kohdistuva verohyvitys ja investointiavustus suurille puhtaan siirtymän investoinneille.

Kuten selonteosta käy ilmi, Suomessa teollisuuspolitiikan paluu on heijastunut Suomessa myös Teollisuussijoituksen uusiin painotuksiin. Rahastosijoitusten rinnalla painotetaan suoria sijoituksia, jotka kytkeytyvät suomalaisen teollisuuspolitiikan painotuksiin, kuten akkuklusterin kehitykseen tai ilmastoneutraalin teollisuuden rakentamiseen.

Teollisuuspoliittinen keskustelussa on kysytty viime vuosikymmeninä, kannattaako Suomen harjoittaa teollisuuspolitiikkaa. Teollisuuspolitiikan ollessa kansainvälisen ja EU-talouden uusi realiteetti perustellumpi kysymys on tällä hetkellä se, minkälaista

[1] , Simon, Jakubik, Adam, Martín, Fernando, Ruta, Michele (2024) The Return of Industrial Policy in Data. IMF Working Paper. WP/24/1. https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2024/English/wpiea2024001-print-pdf.ashx.

teollisuuspolitiikkaa EU:n ja Suomen tulisi harjoittaa. Toisin sanoen teollisuuspoliittisia valintoja tehdään koko ajan, mutta minkälaisiin toimintoihin valintojen tulisi kohdistua?

Teollisuuspolitiikan onnistuminen edellyttää riittävän itsenäisten instituutioiden rakentamista suhteessa eturyhmiin

Teollisuuspolitiikka voi oikein viritettynä vauhdittaa yrityssektorin rakenteellista muutosta kohti korkean arvonlisän tuotantoa ja monipuolistaa tuotantorakennetta. Kuitenkin koska teollisuuspolitiikassa tehdään valintoja siitä, minkälaisia taloudellisia toimintoja tuetaan, niin politiikkasektori on erityisen altis lobbaukselle.

Taloustieteilijä Dani Rodrik on nostanut päätöksenteon ja julkishallinnon instituutiot keskeiseksi kysymykseksi, jotta resurssit saataisiin ohjattua tuottaviin kohteisiin[2]. Julkiset resurssit eivät saa kohdistua poliittisesti verkottuneimpiin yrityksiin. Lisäksi teollisuuspoliittisessa päätöksenteossa pitäisi pystyä ole maan refleksiivinen ja oppimaan nopeasti virheistä[3].

Teollisuuspolitiikan valmisteluresursseja valtionhallinnossa tulee vahvistaa ja aihetta koskevaa tutkimusta yliopistoissa, tutkimuslaitoksissa ja muissa tiedontuottajaorganisaatioissa tulee laajentaa. Taloustieteelliset kirjallisuudet, kuten teollisuuspolitiikan uusi taloustiede ja teollisuuspolitiikkaan kytkeytyvä kompleksisuusteoria, eivät ole saaneet vielä laajasti jalansijaa Suomessa[4].

Suomen viennin kompleksisuuden eli korkean osaamisen viennin vahvistaminen teollisuuspolitiikan tavoitteeksi

Selonteossa painotetaan viennin merkitystä ja viennin jalostusarvon kasvattamista, mikä on tutkimuskirjallisuuden valossa perusteltua. Taloustieteellinen kompleksisuusteoria on havainnut, että maiden ja alueiden talouskasvua määrittää keskeisesti niiden viennin rakenne. Kompleksisia tavaroita ja palveluita vievät taloudet ovat rikkaampia kuin alhaisen arvonlisän tuotteisiin erikoistuvat valtiot[5].

Kompleksisuus viittaa tuotteisiin, joiden tuottamiseen tarvitaan korkeaa osaamisen tasoa, ja oikeanlaisia instituutioita, joten ainoastaan harvat maat tai alueet pystyvät

[2] Rodrik, Dani (2009) `Industrial Policy: Don't Ask Why, Ask How`. Middle East Developmental Journal 1(1), 1–29. https://doi.org/10.1142/S1793812009000024.
[3] , Joseph (2017) `Industrial Policy, Learning and Development`. Teoksessa John Page ja Finn Tarp (toim.) The Practice of Industrial Policy: Government-business Coordination in Africa and East Asia. Oxford and New York: Oxford University Press, 23–38.
[4] Alaja, Antti (2024) Mainettaan parempi teollisuuspolitiikka. Miten erikoistua kompleksisempaan ja vihreämpään tuotantoon? Helsinki: Uuden talousajattelun keskus.
[5] Hidalgo, César A. (2021) ` Economic complexity theory and applications`. Nature Reviews Physics 3(2), 92–113. https://doi.org/10.1038/s42254-020-00275-1.

kompleksiseen ja monipuoliseen vientiin. Tutkimuksessa on myös havaittu, että kompleksisiin tuotteisiin erikoistuvat alueet tuottavat taloudelliseen tuotokseen suhteutettuna vähemmän ilmastopäästöjä[6].

Kysymys talouden viennin kompleksisuudesta on keskeinen Suomen kannalta, sillä Suomen talouden kompleksisuus on vähentynyt Harvard Growth Labin *Atlas of Economic Complexity* -palvelun mukaan, joka rankkaa maailman maat niiden vientirakenteiden kompleksisuuden mukaan[7]. Tavaravientiä koskeva kansainvälisen kaupan aineisto ulottuu vuoteen 2022, jolloin Suomi oli maailman 19. kompleksisin talous. Vuonna 2007 Suomen sijoitus oli parhaimmillaan kuudes. Suomen sijoituksen väheneminen viestii vähentyneistä mahdollisuuksista talouskasvuun.

Heikentynyttä sijoitusta havainnollistaa Suomen suurimpien vientitavaroiden tarkastelu. Observatory of Economic Complexity (OEC) -sivuston[8] mukaan Suomen suurimpia tavaraviennin hyödykkeitä olivat vuonna 2023 jalostettu öljy (viennin arvo 6.06 miljardia euroa) koaliinipinnoitettu paperi (3.82 miljardia euroa), valssattu ruostumaton teräs (3.29 miljardia euroa), sellu (3.22 miljardia euroa), matkustaja- ja rahtilaivat (2.26 miljardia euroa), sahatavara (2.13 miljardia euroa), sähkömuuntajat (1.74 miljardia euroa) ja autot (1.7 miljardia euroa).

OEC-palvelu asettaa kaikki vientituotteet järjestykseen niiden kompleksisuuden perusteella. Ruostumaton teräs (87/1044), autot (281/1044) ja paperi (276/1044) ja sähkömuuntajat (257/1044) listataan suhteellisen kompleksisiksi tuotteiksi. Suurista vientituotteista sellu (657/1044), matkustaja- ja rahtilaivat (710/1044), jalostettu öljy (897/1044) ja sahatavara (932/1044) ovat rankkauksessa selkeästi alhaisemman kompleksisuuden tuotteita.

Palveluviennin, kuten tietojenkäsittelypalvelujen huomioiminen talouden kompleksisuuden tarkastelussa muuttaa jossain määrin kuvaa Suomen talouden heikentyneestä kompleksisuudesta. Vuonna 2023 30 prosenttia Suomen viennistä oli palveluvientiä. Suomi vei palveluita 33 miljardin euron edestä[9]. Tavaravienti kuitenkin muodosti edelleen 70 prosenttia viennistä, joten tavaraviennin kompleksisuuden vähentymistä ei ole syytä sivuuttaa keskustelussa Suomen talouden kehityksestä.

[6] Romero, João & Gramkow, Camila (2021) Economic complexity and greenhouse gas emissions. World development, 2021-03, Vol.139, 105317. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105317.
[7] ks. https://atlas.hks.harvard.edu/.
[8] https://oec.world/en.
[9] Mäki-Fränti, Petri & Viertola, Hannu (2024) Tietojenkäsittelypalvelut tärkeä osa Suomen palveluvientiä. https://www.eurojatalous.fi/fi/2024/5/tietojenkasittelypalvelut-tarkea-osa-suomen-palveluvientia/.

Asemoituminen EU:n teollisuuspolitiikkaan ja valtiontukiin

Selonteossa viitataan valtiontukien kasvuun EU:n sisämarkkinoilla ja todetaan, että ”Suomen etu on edistää EU:n tasolla politiikkaa, joka turvaa tasaveroiset olosuhteet sisämarkkinoilla ja tukee EU:n markkinoiden säilymistä kilpailullisina, avoimina ja kilpailukykyisinä.” Valtiontuet luovat uhan EU:n sisämarkkinoiden eheydelle, sillä tukien tasossa merkittäviä on eroja maiden välillä.

Valtiontukisääntelyyn on tullut EU:ssa pysyvämpiä muutoksia, jotka liittyvät yleiseen ryhmä-poikkeusasetukseen ja Euroopan yhteistä etua koskeviin tärkeisiin hankkeisiin. Toiseksi kriisien aikana on omaksuttu valtiontukien väliaikaisia linjauksia (Temporary Framework, Temporary Crisis Framework, Temporary Crisis and Transition Framework). Valtiontukien kasvu on siis kytkeytynyt sekä rakenteellisiin että kriisiaikaisiin muutoksiin.

Suomen kannattaa korostaa valtiontukipolitiikassa, että EU:ssa tulisi päästä nopeammin eroon kriisiaikaisista poikkeuksista. Sen sijaan Euroopan yhteistä etua koskevat hankkeet voivat olla paremmin perusteltavissa, sillä niiden tavoitteet liittyvät koko EU:n tai ainakin useiden EU-maiden yhteisiin taloudellisiin painopisteisiin[10].

EU-komission kilpailukykykompassin perusteella kilpailukykyrahastoon ollaan kokoamassa EU-budjetin tki-rahoitusta ja strategisia investointeja, mutta rahastoon ei olla ottamassa yhteisvelkaa. Vaikka EU:lla on aloitteentekijän ja koordinoiva rooli teollisuuspolitiikassa, niin päävastuu teollisuuspoliittisten tavoitteiden saavuttamisesta tulee säilymään EU-jäsenmailla.

Puolustushankinnat ja niiden koordinointi EU-jäsenmaiden ja Britannian kesken nousevat tulevina vuosina keskeiseksi kysymykseksi eurooppalaisessa teollisuuspolitiikassa, sillä puolustusmenot tulevat kasvamaan merkittävästi.

Vaikka nopea irrottautuminen yhdysvaltalaisista puolustusalan toimittajista ei ole helppoa, niin eurooppalaisen puolustusteollisuuden osuuden kasvattaminen EU-maiden ja Suomen puolustushankinnoista on perusteltua Euroopan talouden tarpeiden ja Euroopan itsenäisen toimintakyvyn kannalta. Draghin EU-komissiolle laatiman kilpailukykyraportin mukaan 62 prosenttia EU-maiden puolustushankinnoista kesäkuun 2022 ja kesäkuun 2023 välillä kohdistui Yhdysvaltoihin[11].

[10] Di Carlo, Donato, Eisl, Andreas ja Zurstrassen, Dimitri (2024) `Together we trade, divided we aid EU industrial policy, state aid, and the loosening of the EU competition regime`. Teoksessa EU Industrial Policy Report 2024. Luiss Hub for New Industrial Policy and Economic Governance (LUHNIP), 54–80. https://leap.luiss.it/luhnip-eu-industrial-policy-report-2024/.
[11] , Mario (2024) The future of European competitiveness. September 2024. https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059.

Mitkä ovat Suomen erityiset vahvuudet murrosteknologioissa, kaksoiskäyttöteknologioissa ja puhtaassa siirtymässä?

Selonteossa teollisuuspolitiikan painopisteiksi nostetaan murrosteknologiat, puhdas siirtymä ja kaksoiskäyttöteknologiat, jotka ovat lähtökohtaisesti perusteltuja painopisteitä. Ne ovat keskeisiä Suomen talouden uudistumisen ja Suomen turvallisuus- ja ilmastopoliittisten tavoitteiden näkökulmasta.

Laajojen teollisuuspoliittisten painopisteiden suhteen keskeiseksi kysymykseksi nousee kuitenkin se, mitkä ovat Suomen tarkemmat vahvuudet esimerkiksi murrosteknologioiden suhteen suhteessa kilpailijamaihin. Tämä on oleellinen kysymys, sillä lähes kaikki rikkaat investoivat tällä hetkellä esimerkiksi tekoälyyn ja muihin murrosteknologioihin.

Kun eri maat panostavat samankaltaisiin asioihin, teollisuuspolitiikan kannalta keskeiseksi kysymykseksi nousee myös muista erottuminen ja omien vahvuuksien löytäminen.

Investoinneille finanssipolitiikan kultainen sääntö

Selonteossa korostetaan, että ”makrotaloudelliset politiikat eivät kuulu teollisuuspolitiikkaan, sillä niillä vaikutetaan yritysten suhdannekiertoon, ei yrityssektorin rakenteelliseen suorituskykyyn.” Tämä on lähtökohtaisesti perusteltu erottelu. Samalla on syytä todeta, että teollisuuspolitiikan edellyttämien investointien edistäminen saattaa edellyttää finanssipoliittisen sääntelykehikon uudistamista.

Kultainen sääntö tarkoittaa, että julkiset käyttömenot olisi rahoitettava suhdanteen yli tuloilla, mutta investointeja voitaisiin rahoittaa velkarahalla. Ajatuksena on, että julkiset investoinnit vahvistavat talouskasvun edellytyksiä, mikä puolestaan alentaa velkasuhdetta. Toisin sanoen investointien kohdalla kasvu kuittaa velat.

Kultaisen säännön käyttöönottaminen mahdollistaisi investointien lisäämisen esimerkiksi vihreän siirtymän toteuttamiseksi, infrastruktuurin päivittämiseksi ja puolustuskyvyn sekä muun yhteiskunnallisen varautumisen vahvistamiseksi. Draghi esitti kilpailukykyraportissaan, että EU:n olisi nostettava investointiastetta viidellä prosenttiyksiköllä eli 800 miljardilla eurolla vuodessa. Tämän tavoitteen saavuttaminen on käytännössä mahdotonta nykyisen finanssipolitiikan sääntökehikon puitteissa.

Kultaisen säännön käyttöönottaminen olisi melko suoraviivaista alijäämää koskevien sääntöjen osalta. Siinä tapauksessa julkiseen alijäämään ei yksinkertaisesti lueta julkisia investointeja. Helpointa on pitäytyä kansainvälisessä standardissa määritellä julkiset investoinnit kansantalouden tilinpidon mukaan, mutta investoinnit on mahdollista määritellä myös toisin. Esimerkiksi koulutustason nosto on ilmeinen keino vahvistaa talouden kasvupotentiaalia, mutta koulutuspanostuksia ei nykyisin lueta julkisiksi investoinneiksi.

Lisätiedot:

Antti Alaja
Asiantuntija, YTM
Uuden talousajattelun keskus
antti.alaja@utak.fi ja 040 1952 041